



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui, 9 de setembro de 2025

Parecer: 127/2025. PARECER COMPLEMENTAR AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 9, REFERENTE A MENSAGEM ADITIVA Nº 5/25 E OFÍCIO Nº 997/25.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 9 de 2025 "INSTITUI O CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que institui o Código de Obras e Edificações do Município de Birigui e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob o número 1728/2025, em 2 de junho de 2025. Despachado para parecer em 2 de junho de 2025. Recebido para parecer em 10 de junho de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que institui novo código de obras no município de Birigui, recebeu parecer jurídico nº 101/25, com os seguintes apontamentos:

1 - Que acordo com o artigo 186, do Código Civil e artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e ainda de acordo com a





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

responsabilização por omissão da administração pública, conforme a teoria da culpa, havendo nexo de causalidade, culpa e dano, a administração pública deverá ser responsabilizada, assim o artigo 7º, § único, deverá ser modificado.

2 - Deverá haver a realização de audiência pública com ampla divulgação, pois se trata de matéria de interesse de toda a coletividade, conforme o artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades.

3 - Alteração do artigo 17, V, pois em questão de reformas deverá exigir licença em decorrência da modificação da estrutura do imóvel.

4 - Modificação do artigo 30, § 1º, em relação ao dispositivo jurídico utilizado, pois se trata de perempção e não de validade no qual se refere ao não cumprimento do prazo estabelecido pela administração pública para a realização das obras requeridas.

Sendo a conclusão do respectivo parecer pela ilegalidade e inconstitucionalidade em decorrência dos seguintes dispositivos jurídicos, artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, 186, do Código Civil e artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Houve juntada de mensagem aditiva através do ofício nº 931/25, de 27 de agosto de 2025, onde analisando o conteúdo pode ser verificado que foi suprido os apontamentos 1, 3 e 4, com a mensagem aditiva.

II – Das Leis Complementares.

O artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, esclarece que matéria referente a código de obras deverá ser através de lei



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

complementar, sendo apreciadas e votadas através deste dispositivo jurídico, mas o referido artigo não obedece ao princípio da simetria em relação a Constituição do Estado de São Paulo, que é a base para o controle de constitucionalidade, parâmetro, em relação as leis municipais.

Art. 35. São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

- I** – Código Tributário do Município; **II** – Código de Obras ou de Edificações;
- III** – Estatuto dos Servidores Municipais; **IV** – Plano Diretor do Município; **V** – zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo;
- VI** – concessão de serviço público.

A Constituição Federal possui um rol de matérias que podem ser apreciada e votadas através de lei complementar, assim como a Constituição do Estado de São Paulo, não se encontrando as relacionadas em relação a código de obras, dessa maneira deverá ser através de lei ordinária.

A Constituição Federal elenca em seus artigos:

Artigo 7º inciso I: relação de emprego; **16, § 9º** inelegibilidade e prazos; **18, § 2º** territórios, criação, transformação, reintegração; **18, § 3º** incorporação, subdivisão, desmembramento de Estados; **18, § 4º** criação, incorporação, fusão de Municípios; **21, IV** trânsito de forças estrangeiras; **22, p. único** delegação de competência; **23, p. único** cooperação entre entes federativos; **25, § 3º** regiões metropolitanas, urbanas e microrregiões; **37, inciso XIX** definição de área de atuação de Fundação; **40, § 1º, II, III** regime próprio de previdência; **40, § 4º-A** aposentadoria especial – deficientes; **40, § 4º-B** aposentadoria especial - cargos específicos; **40, § 4º-C** aposentadoria especial atividades insalubres; **40, § 5º** aposentadoria especial – professores; **40, § 20º único** regime próprio de previdência social; **40, § 22** normas regimes de previdência existentes; **41, III** perda cargo público; **43, § 1º** integração de regiões em desenvolvimento; **45, §**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

1º número de deputados; **59, p. único** redação, alteração e consolidação das leis; **79, p. único** atribuições do Vice-Presidente; **84, XXII** trânsito e permanência de forças estrangeiras; **93, caput** estatuto da magistratura; **100, § 15** precatórios – regime especial; 121, caput competência juízes e juntas eleitorais; **128, § 4º** destituição de procuradores-gerais; **129, VI, VII** funções do ministério público; **131, caput** advocacia-geral da união **131, § 1º** defensoria pública união; **142, § 1º** forças armadas – normas gerais; **146, I, II, III**, tributos – normas gerais **146-A** tributos – critérios especiais; **148, caput** empréstimos compulsórios; **153, VII** impostos – grandes fortunas; **154, I** impostos residuais e extraordinários; **155** impostos – estados e distrito federal; **156** impostos – municípios; **161** repartição de receitas tributárias; **163** finanças públicas; **165** leis orçamentárias; 166 leis orçamentárias – união; **169** despesas com pessoal; **184** desapropriação; **195** seguridade social – fontes de financiamento; **198** saúde – diretrizes gerais; **201** previdência social – regras gerais; **202** regimes de previdência privada; **231** povos indígenas;

E a Constituição de São Paulo possui previsão em seu artigo 23, da Constituição Federal, a Constituição de São Paulo agrupou as hipóteses de lei complementar em um único dispositivo, sendo este o paradigma para se exigir a mesma espécie normativa no âmbito do Município.

Com exceção do Estatuto dos Servidores Municipais, as demais matérias são produzidas por lei ordinária. Isso ocorre, posto não existir essa previsão na Constituição Federal e Estadual para a utilização de lei complementar.

Eis jurisprudência nesse sentido:

“EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

EXIGIBILIDADE. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. INSTITUIÇÃO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR. INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO.

1. Para concluir sobre a necessidade de lei complementar para instituição do Código Tributário Municipal seria necessária a análise da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal, bem como de outras normas infraconstitucionais de regência, providências vedadas em sede de recurso excepcional. O caso atrai a incidência da Súmula 280/STF.

2. O legislador constituinte não reservou a matéria – instituição de Código Tributário Municipal – à lei complementar. Desse modo, do ponto de vista formal, o aludido Código Tributário não violou qualquer dispositivo da Magna Carta. Só se faz necessária a edição de lei complementar quando o próprio texto constitucional assim exige expressamente.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973”. (STF – 1ª Turma, AgRg no REExt com Agravo 662.401/SE, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30/09/2016) (grifamos)

Segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da nova Lei Orgânica do Município de Álvares Machado, de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

23 de dezembro de 2022, específica dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica: a) Art. 12, incisos XXI e XXVII; b) Artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123; c) Artigos 31, incisos III, V e VII, e 91, parágrafo único, incisos I, VI, VII, IX e X; d) Art. 30, incisos I, IX, X, XI e XII; e) Art. 137, incisos VI, IX, X, XIII, XIV parcialmente -, XVI, alínea "a" do XX e XXI, e Artigos 139, 142 e 143; f) Art. 17, inciso VIII parcialmente; e g) Art. 17, inciso XXVII, Art. 109, inciso XXII, e Art. 159, Caput.

Alegação de impossibilidade de edição de nova Lei Orgânica e especificamente os dispositivos impugnados violam a separação dos Poderes e o princípio da simetria em relação à Constituição Estadual e à Carta da República. Edição de nova Lei Orgânica. Possibilidade. Natureza jurídica diversa da Constituição. Sua publicação não representa manifestação direta do Poder constituinte. Prazo de 6 meses para a votação da Lei Orgânica, contado da promulgação da Constituição Estadual, conferido pelo art. 11, parágrafo único, do ADCT, não interfere em sua natureza jurídica de ato normativo infraconstitucional passível de modificação e até mesmo de revogação, desde que substituído por uma nova Carta Própria produzida mediante observância do modelo delimitado pelo art. 29 da Constituição Federal.

Incisos XXI e XXVII do artigo 12. Atribuição ao Município de legislar sobre "espetáculos e diversões públicas" e também "planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas". Compete a Lei Federal regular as diversões e espetáculos públicos (art. 220, § 3º, inciso I, da Constituição Federal). Ofensa ao princípio federativo. Ao Município cabe "exercer poder de polícia quanto às diversões públicas, no que concerne à localização e autorização de funcionamento de estabelecimentos que se destinem a esse fim". Precedente do STF.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Todavia, atividades de planejar e promover a defesa contra calamidades, no caso do Município, estão restritas ao interesse local e se vinculam a questões de saúde e meio ambiente. Matérias de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como previsto no art. 23, incisos II e VI, da Constituição Federal. Inocorrente violação ao princípio federativo. Ausente interferência no planejamento central e na promoção de medidas de enfrentamento a serem disciplinadas pela União (Art. 21, inciso XVIII, da CF). Admissível que os entes federativos em seu âmbito de atuação disponham sobre condutas pertinentes para a proteção da sociedade em face de situações de calamidade pública, conforme seu Poder de Polícia.

Artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123. Normatização sobre processo para cassação de cargo de vereador e prefeito por infração político-administrativa. Matéria de competência privativa da União. Art. 22, I, da CF. Súmula nº 722 e Súmula Vinculante nº 46, ambas do STF. Inadmissível a invasão pela Câmara Municipal de competência legislativa exclusiva da esfera federal. Necessidade de observância do princípio federativo. Art. 29 da CF, art. 1º e 144 da CE. Precedentes deste Órgão Especial.

Artigos 31, III, V e VII, e 91, parágrafo único, I, VI, VII, IX e X. **Exigência de votação por maioria absoluta para aprovação de matérias atinentes a Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo; Código Tributário do Município; criação e extinção de cargos e empregos públicos e, aumento de vencimento de servidores; Regime Jurídico Único dos Servidores; criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública direta, indireta, autárquico e**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

fundacional. Aplicação do princípio da simetria. Vedado ao Município se sobrepor a dispositivos de ordem constitucional e submeter novas matérias à votação qualificada exigível para a produção de lei complementar. Necessidade de votação por maioria absoluta apenas quanto à matéria referente ao Regime Jurídico único dos servidores. Incidência do art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição Estadual, que exige lei complementar para dispor acerca dos “Estatutos dos Servidores Civis e dos Militares”. Precedente deste Órgão Especial.

Incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30. **Imposição do voto favorável de 2/3 dos vereadores para aprovação de lei acerca de denominação de próprios e logradouros públicos; alienação de bens imóveis; concessão de moratória, remissão, isenção e anistia; concessão de serviços públicos; concessão de direito real de uso de bens imóveis; aquisição de bens imóveis por doação; outorga de títulos e honrarias. Matérias próprias de lei ordinária. Ausente simetria em mandamento constitucional que autorize a imposição de quórum qualificado.**

Incisos VI, IX, X, XIII, XIV parcialmente -, XVI, alínea “a” do inciso XX e inciso XXI do artigo 137, e artigos 139, 142 e 143. Regras sobre o regimento jurídico dos servidores públicos municipais. Matéria de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Violação aos artigos 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal; artigos 5º, caput, e § 2º, 24, § 2º, item 1 e 4, e 144 da Constituição Estadual. Aplicação da Tese firmada pelo STF no Tema 223, de repercussão geral, e precedentes deste Órgão Especial.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

SERPRO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Inciso VIII do artigo 17. Necessidade de autorização da Câmara Municipal no caso de ausentar-se o prefeito do Município por mais de 15 dias e, do País, por qualquer tempo. Violação ao princípio da separação dos Poderes a imposição de permissão parlamentar para que o prefeito possa ausentar-se do país por qualquer período. Compatível, no entanto, a necessidade de autorização para o caso de deixar o Município por mais de 15 dias, por simetria aos artigos 20, inciso IV, e 44 da Constituição Estadual, que repisam nos limites geográficos da atuação política do Chefe do Executivo os artigos 49, III, e 83, da Constituição Federal.

Inciso XXVII do artigo 17 e artigo 159, caput. Exigência de autorização da Edilidade para alienação de bens públicos municipais. Cabimento apenas para o caso de bens imóveis por simetria ao art. 19, inciso IV, da Constituição Estadual. Caso de declaração de nulidade parcial sem redução de texto para afastar a necessidade de autorização parlamentar para alienação de móveis.

Inciso XXII do artigo 109. Necessidade de prévia autorização da Câmara Municipal para o Prefeito celebrar convênios e consórcios. Ausência de violação ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Inteligência do art. 20, XIX, da Constituição Estadual. Entretanto, deve ser dada interpretação conforme a Constituição para reconhecer a inconstitucionalidade da norma impugnada apenas em relação a convênios e consórcios que não resultem em compromissos gravosos para o município.

Ação parcialmente procedente para: (1) declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica do



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Município de Álvares Machado: (a) inciso XXI do artigo 12; (b) artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123; (c) artigos 31, III, V e VII, e 91, parágrafo único, I, VI, VII, e X; (d) incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30; (e) incisos VI, IX, X, XIII, XIV este parcialmente, em relação ao trecho “não podendo ser realizados antes de decorridos 30 (trinta) dias do encerramento das inscrições, as quais deverão estar abertas pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego” -, XVI, alínea “a” do XX, e inciso XXI do art. 137, e artigos 139, 142 e 143; (f) Inciso VIII do artigo 17 parcialmente em relação ao trecho que exige autorização da Câmara Municipal para o Prefeito se ausentar do País, por qualquer tempo; (2) declarar a nulidade parcial sem redução do texto em relação ao inciso XXVII do artigo 17 e artigo 159, caput, para afastar a necessidade de autorização parlamentar para alienação de móveis; (3) conferir ao inciso XXII do artigo 109 interpretação conforme a Constituição, no sentido de se exigir aprovação da Câmara Municipal somente para convênios e consórcios que resultem compromissos gravosos ao município”. (TJSP – Órgão Especial, ADI 2038160-60.2023.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 9/08/2023) (grifamos)

Extraí-se dos julgados, a inconstitucionalidade do inciso VI, do artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, pois, a concessão de serviços é matéria de lei ordinária.

Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava. Não há violação ao princípio da separação de poderes, na medida em que a norma impugnada não trata da iniciativa para propositura de projetos de lei, mas apenas estabelece quais são as matérias a serem regidas por lei complementar, ou seja, cuja



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

aprovação depende do voto favorável da maioria dos vereadores. A disciplina sobre as competências do Prefeito e da Câmara Municipal está contida nos arts. 41 e 42 da Lei Orgânica, que não são objeto desta ação. Nos termos do art. 47 da Constituição Federal, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações do Poder Legislativo serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (maioria simples). **Como a Carta Magna não contém qualquer disposição que estabeleça a obrigatoriedade de lei complementar para tratar sobre Código de Obras e Edificações, Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, concessão de serviço público, concessão do direito real de uso de bens imóveis, alienação de bens imóveis e aquisição de bens imóveis por doação com encargo, é de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos II, V, VI, VII, VIII e IX.** Acerca do Estatuto dos Servidores Municipais, conquanto a matéria encontre correspondência no art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado de São Paulo, o E. Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em caso semelhante, que a Constituição Federal não exige lei complementar para tratar do regime jurídico dos servidores, de modo que nem mesmo a Constituição Estadual pode fazê-lo. Em observância ao princípio da simetria, portanto, impõe-se estender aos municípios a mesma orientação, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso III. **A Constituição Federal tampouco exige lei complementar para a instituição do Código Tributário do Município (inciso I), nem sequer para regular o imposto sobre serviços (ISS), na medida em que o inciso III e o § 3º do art. 156 da Carta Magna fazem referência a lei complementar a ser editada pela União, não pelos municípios. Entendimento já manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal em casos**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

semelhantes. Como o art. 35, § 1º, da Lei Orgânica vem sendo aplicado sem contestação desde a sua promulgação, em 03.04.1990, certamente diversas leis foram aprovadas com base no critério questionado pela autora, impondo-se, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sua preservação, conferindo-se efeito *ex nunc* ao julgado. Ação procedente, com modulação dos efeitos". (TJSP - Órgão Especial, ADI 2267418-34.2023.8.26.0000, Rel. Des. Gomes Varjão, j. 04/12/2024, p. 05/12/2024) (grifamos)

Dessa maneira, a previsão de lei complementar para apreciação e votação de matérias ordinárias, como o Código Tributário do Município; Código de Obras e Edificações; Zoneamento Urbano e Direitos Suplementares de uso e ocupação do solo; e a concessão de serviço público, não se amoldam ao princípio da simetria, razão pela qual, os incisos I, II, V e VI, do artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Birigui são inconstitucionais, não podendo serem aplicados.

III – Da Audiência Pública.

Em relação ao apontamento nº 2, que dispõe a necessidade de realização de audiência pública conforme o artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, foi enviado ao departamento jurídico da Câmara Municipal o ofício nº 997/2025, de 4 de setembro de 2025, com a realização da respectiva audiência e juntada de publicação no diário oficial do município, transcrição de perguntas e respostas realizadas durante o evento e lista de participantes.

Observa-se que através da lista de participante houve um número muito reduzido de pessoas presentes, sendo que em sua maioria membros do próprio poder executivo, não havendo a participação da população



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

como é o objetivo do dispositivo jurídico citado, representantes de entidades de classe também não consta a participação.

A Constituição Federal que a lei maior do país da grande ênfase para a participação popular, como exemplo o artigo 14, I, II, III, plebiscito, referendo e iniciativa popular, 18, § 3º, artigo 61, caput, enfatiza que a elaboração de leis poderá ocorrer através da participação popular.

A legislação infraconstitucional mais especificamente a Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, como explanado de acordo com o dispositivo jurídico é imprescindível que haja participação popular em matéria de direito urbanístico, mais importante ainda na elaboração de um novo código de obras, matéria de grande relevância que afeta toda a população do município.

Sendo assim, deve haver uma maior participação da população em uma audiência pública de tamanha importância, onde estabelecerá novas balizas para as obras do município, associações de classe, entidades do setor e população em geral, conforme a lista apresentada de participações não houve uma representatividade que a lei requer, a maioria dos presentes foram membros do próprio poder executivo.

Em relação a efetiva necessidade de um debate em que a população participe, que entidades e associações de classe, principalmente as da matéria em discussão também participe, para efetivar o que a lei e a própria Constituição estabelece é necessário a realização de uma nova audiência pública, com a máxima participação possível dessas pessoas, só dessa forma poderá se chegar realmente a uma conclusão que atenda a população de maneira geral.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é bem clara em relação a participação popular em audiências públicas, a sua necessidade para um debate amplo e conclusivo que atenda os interesses coletivos da população em geral.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.774, de 1 de dezembro de 1997, do Município de Mongaguá, na sua redação original e com as posteriores modificações pelas Leis elencadas na inicial e no aditamento ofertado pelo Autor. Alegada afronta aos arts. 111, 180, I, II, V, 181 e 191 da Carta Estadual, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do artigo 144 da citada Carta. Ocorrência. Ausência de participação popular e de estudos técnicos e de planejamento na norma original e suas alteradoras. Inconstitucionalidade. Audiência pública que precedeu a promulgação da Lei Complementar que alterou dispositivos da Lei realizada com a participação unicamente de técnicos ligados à Municipalidade, sem a participação de cidadãos ou Associações representativas dos moradores, além de ausente também estudos técnicos e de impacto ambiental. Inconstitucionalidade. Ação procedente, com modulação dos efeitos para 18 (dezoito) meses a contar deste julgamento, tempo necessário ao encaminhamento, aprovação e discussão de novo Projeto de Lei, em substituição à lei ora invalidada, preservando-se as situações consolidadas no patrimônio de terceiros, consoante jurisprudência desta Corte. (...) A participação popular é, portanto, um dos elementos de concretização do Estado Democrático de Direito e, sem a sua efetivação com a promoção de debates, audiências e consultas públicas que devem anteceder o projeto legislativo de ordenação para ocupação do solo urbano, há que se reconhecer vício de inconstitucionalidade, pois, consoante estabelece o artigo 45 do referido "Estatuto das Cidades", verbis, "Os organismos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.” **Não basta, portanto, para preenchimento deste requisito legal que alguns membros da sociedade local engajados em “comissões” participem de reuniões. Como já se decidiu nesta Corte, “A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população”** Sobre o tema também, na oportunidade do julgamento da ADI nº 2245684-50.2016.78.26.0000, Relator o Desembargador PÉRICLES PIZA, deixou assente este C. Órgão Especial: “As determinações traçadas no texto constitucional paulista destacam a importância da existência de mecanismos de controle exercidos pela sociedade civil sobre a administração pública. Tal modelo surge justamente no contexto de “questionamentos da democracia representativa e da necessidade de complementação do sistema. É assim que surge a democracia participativa como alternativa de gestão. O ressurgimento e a revitalização das práticas de democracia participativa vêm ocorrendo mundialmente” (PRESTES, Vanesca Buzelato, Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil, dissertação PUC/RS Porto Alegre, 2008). Portanto, a formação da vontade estatal deixou de se limitar à vontade dos representantes eleitos pelos cidadãos, existindo, atualmente, a possibilidade de a soberania popular ser traduzida na participação direta da sociedade. Pode-se dizer que o constituinte derivado primou pelo modelo de democracia participativa ou deliberativa, onde o exercício do poder político é também pautado no



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

debate público de cidadãos, realizando sua intervenção diretamente. No caso em apreço, como a participação comunitária não foi assegurada na produção do ato normativa, flagrante a ocorrência de violação ao disposto nos artigos 180, inciso II e 191, ambos da Constituição Estadual.” (....) **Observa-se no documento de fls. 252, cópia da página do Diário Oficial do Município de 28/02/2018, convocando os cidadãos para a audiência pública que realizar-se-ia em 02 de março de 2018. Tal audiência contou com a presença de 11 participantes, sendo um arquiteto, o Vice-Prefeito, Diretoria de Trânsito, Diretoria de Obras, um empresário, um Assessor de Obras Públicas e um representante de Associação de Engenheiros e Arquitetos de Mongaguá, vale dizer, não se verificou à ocasião a presença de cidadãos ou associações representativas de moradores do Município de Mongaguá. Nesta ocasião, além de tratar do estudo de impacto da vizinhança, a Mesa colocou em pauta outros assuntos, entre eles o estabelecimento de novos corredores comerciais na cidade, a ampliação da ZPR1- Zona Predominantemente Residencial, a alteração do art. 13 da Lei 1.774/1997 para possibilidade de edificação na divisa Mongaguá-Praia Grande, além da criação de mecanismos para instalação de torres de transmissão e telecomunicações, consoante pauta da audiência à fls. 253/254. Em 13 de março daquele ano foi promulgada a Lei Complementar 41/2018 que “Altera o art. 13 da Lei Municipal nº 1.774, de 1º de dezembro de 1997, bem como atribui novo uso e ocupação à Av. Jussara e dispõe sobre a ocupação do solo ZPR1 - 01 em áreas limítrofes, seus anexos, e dá outras providências, conforme específica”. (....) Observo que a alegada ausência de participação popular em audiências públicas e de estudos técnicos e de impacto ambiental não foram refutados pelo Alcaide e pelo Presidente da Câmara Municipal em sede de informações, não trazendo tais autoridades documentos comprovativos do cumprimento dos**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

dispositivos constitucionais apontados, à exceção da audiência pública de 2018, referente à Lei Complementar 41/2018 cuja ausência de estudos e planejamento técnico, bem assim a ausência de cidadãos ou associações representativa não supre a inconstitucionalidade. (....). Direta de Inconstitucionalidade nº 2094904-41.2024.8.26.0000. (grifo nosso).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESENVOLVIMENTO URBANO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mirassol contra a Lei Municipal n.º 4.710/23, que altera o zoneamento urbano, autorizando a instalação de comércio e serviços na “Rua Jacy Ferreira Torres”. O autor defende a existência de vício de iniciativa, por ofensa à competência legislativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, bem como alega que a lei foi aprovada sem a devida participação de entidades comunitárias e sem estudos técnicos adequados, violando a Constituição Estadual. II. Questão em Discussão 2. **A questão em discussão consiste em verificar a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.710/23, considerando possível vício de iniciativa e suposta ausência de participação comunitária e de estudos técnicos no processo legislativo.** III. Razões de Decidir 3. Tema 917 do STF não foi violado. 4. A inovação legislativa foi desacompanhada de estudos técnicos e participação popular, violando o artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, que exige a participação das entidades comunitárias no desenvolvimento urbano. 5. A norma impugnada decorreu de processo legislativo falho, comprometendo sua validade e legitimidade constitucional. IV. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Mirassol n.º 4.710/23, com modulação dos efeitos em 180 dias. Tese



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

de julgamento: “1. A participação comunitária é imprescindível em todas as fases do processo legislativo que trata de desenvolvimento urbano”; “2. A ausência de estudos técnicos e participação popular compromete a validade de normas urbanísticas”. **Legislação Citada: Constituição Estadual, art. 180, inc. II; art. 191.** Jurisprudência Citada: TJSP, Órgão Especial Direta de Inconstitucionalidade nº 2195581-79.2024.8.26.0000, Rel. Afonso Faro Jr., j. 27/11/2024. Direta de Inconstitucionalidade nº 2287570-06.2023.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 04/09/2024. Direta de Inconstitucionalidade nº 2048131-35.2024.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito, j. 26/06/2024. (grifo nosso).

A Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 180, II, também ressalta a necessidade de efetiva participação popular em assuntos de desenvolvimento urbano, assim a necessidade de uma real participação de toda a população, entidades de classe e associações para efetivar essas modificações e garantir os direitos coletivos da população.

II - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

III – Conclusão.

Ante o exposto, projeto de lei infringe o artigo 2º, II, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades e artigo 180, II, da Constituição do



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estado de São Paulo e artigo 182, da Constituição Federal e por não ser matéria de lei complementar e sim de lei ordinária.

Deverá ser realizada nova audiência pública para efetivação dos dispositivos jurídicos citados, devendo haver ampla participação da população, associações e entidades de classe referentes ao setor em discussão em decorrência da grande importância que o debate e o assunto demandam.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588